

Implikasi Ketentuan Sanksi
Dalam Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang
Oleh
Indra Perwira¹

Akibat Tidak ada Sanksi Pidana

Sebagai salah seorang yang diminta BKTRN untuk menyusun Naskah Akademik yang kemudian melahirkan UU Nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, ada baiknya bila penulis terlebih dahulu menyampaikan latar belakang kenapa dalam UU ini terdapat ketentuan sanksi, sementara dalam undang-undang sebelumnya (UU 24 tahun 1992) tidak ada.

Undang-undang Nomor 24 tahun 1992 Tentang Penataan Ruang (UUPR) ditetapkan berdasarkan pemikiran bahwa ruang wilayah NKRI sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia dengan letak dan kedudukan yang strategis sebagai negara kepulauan perlu disyukuri, dilindungi dan dikelola untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Untuk itu, Ruang baik sebagai **wadah** maupun sebagai **sumberdaya alam** di wilayah daratan, lautan dan udara harus dilola secara terpadu dan terkoordinasi dengan sumberdaya manusia dan sumberdaya buatan, sehingga tercipta tatanan lingkungan yang dinamis, serasi dan seimbang antara pertumbuhan ekonomi, pelestarian kemampuan lingkungan dan ketahanan nasional.

Sejalan dengan pendekatan di atas, UUPR terdahulu lebih banyak mengatur keterpaduan proses dan institusi, sehingga kaidah-kaidah hukum yang dimuat lebih bersifat administratif. Kaidah-kaidah perilaku masyarakat yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang memang **sengaja tidak banyak diatur** dalam Undang-undang ini. Hal ini didasarkan pertimbangan bahwa kaidah-kaidah perilaku tersebut telah diatur dalam undang-undang sektoral, seperti Undang-undang Kehutanan, Undang-undang Pertambangan, Undang-undang Perindustrian, Undang-undang Pengairan dan sebagainya. Dengan semikian, jika seseorang melanggar tata ruang maka penerapan sanksi pidana tergantung pada peruntukan yang dilanggar. Mungkin sanksi pidana dari Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-undang Kehutanan, Undang-undang Konservasi, atau Undang-undang yang lainnya.

Pendekatan yang komprehensif tersebut ternyata dalam prakteknya tidak dapat berjalan efektif, antara lain disebabkan karena Undang-undang sektoral belum spesifik mengadopsi pendekatan ruang. Contohnya Undang-undang No.23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang terkait langsung dengan penataan ruang, hanya dapat diterapkan sanksinya sepanjang pada perubahan fungsi ruang (peruntukan) itu terdapat unsur "pencemaran" dan/atau "kerusakan" lingkungan. Dengan demikian, terdapat beberapa kaidah perilaku yang luput dari pengaturan UUPR.

Kewajiban setiap orang untuk menaati Rencana Tata Ruang adalah kaidah perilaku yang sangat mendasar dalam UUPR. Sebab upaya apapun yang dilakukan dalam Penataan Ruang tidak berguna apabila tidak disertai dengan kepatuhan terhadap Rencana Tata Ruang yang telah ditetapkan. Ketika kepatuhan terhadap hukum mengendor karena pudarnya kesadaran hukum maka ancaman sanksi pidana memang diperlukan. Sayangnya UUPR tidak mengatur

¹ Indra Perwira adalah Kepala Pusat Penelitian Perkembangan Hukum dan Dinamika Sosial, Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran.

sanksi pidana, sehingga pelanggaran terhadap Rencana Tata Ruang diserahkan sepenuhnya pada instrumen penegakan hukum administrasi.

Sebenarnya terdapat berbagai macam instrumen hukum administrasi yang dapat dijalankan oleh administrasi negara di tingkat pusat dan daerah, seperti pengawasan, pelaporan, teguran, penertiban dan pencabutan izin. Akan tetapi, instrumen penegakan hukum administrasi ini dalam praktek belum banyak digunakan. Hal itu disebabkan antara lain:

1. Belum ada Undang-undang khusus (Hukum Administrasi) yang dapat digunakan sebagai pedoman bagi administrasi negara untuk melakukan tindakan-tindakan hukum terhadap pelanggar aturan dan kebijakan, termasuk Rencana Tata Ruang.
2. Beberapa Undang-undang, seperti Undang-undang Lingkungan Hidup, Undang-undang Kehutanan, Undang-undang Perlindungan Konsumen dan lain-lain sebenarnya telah cukup mengatur instrumen hukum administrasi tersebut, tetapi aparat pemerintah “kurang kreatif” dan hanya menggunakannya terhadap isu yang spesifik diatur dalam undang-undang tersebut.
3. Penegakan hukum administrasi dianggap “*high cost*”, baik dari aspek ekonomi, sosial dan politik.

Belum terdapat mekanisme penyelesaian konflik penataan ruang

Dalam Undang-undang terdahulu mengenai penataan ruang (UU No. 24/1992) pada pasal 26 menyatakan:

- (1) Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang wilayah **Kabupaten/Kota** yang ditetapkan berdasarkan undang-undang ini dinyatakan batal oleh Kepala daerah bersangkutan.
- (2) Apabila izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dibuktikan telah diperoleh dengan itikad baik, terhadap kerugian yang timbul sebagai akibat pembatalan izin tersebut dapat dimintakan penggantian yang layak.

Berdasarkan pasal di atas, memberikan makna bahwa ketentuan ayat (1) berada dalam wilayah hukum administrasi, sementara ayat (2) berada dalam wilayah hukum perdata. Dengan demikian UUPR yang lama, di satu sisi telah memberikan wewenang yang kuat kepada Bupati/Walikota untuk membatalkan izin, di sisi lain menjamin perlindungan hukum atas kerugian yang diderita oleh pihak yang beritikad baik.

Namun sayangnya kewenangan itu belum disertai dengan prosedur penagakannya yang akan dapat membuat persoalan-persoalan hukum yang terkait menjadi jelas. Persoalan-persoalan yang mungkin akan timbul antara lain:

- a. Apakah pembatalan satu izin akan membatalkan izin-izin lain yang terkait ? Contohnya, apakah pembatalan izin lokasi akan berpengaruh pada izin mendirikan bangunan (IMB) ? Sebab jika hal tersebut tidak berkaitan, maka pembatalan itu tidak akan berpengaruh apapun. Seseorang dapat terus mendirikan bangunan atas dasar IMB yang diperolehnya.
- b. Apakah Bupati/Walikota dapat membatalkan izin-izin yang diterbitkan oleh instansi/pejabat lain, seperti Gubernur atau Menteri ?

Prinsip umum hukum administrasi menyatakan bahwa izin hanya dapat **dicabut** atau **dibatalkan** oleh pejabat yang menerbitkannya, atau apabila terjadi sengketa dapat dibatalkan oleh putusan pengadilan (PTUN). Jadi Bupati/Walikota tidak dapat membatalkan izin yang diterbitkan oleh Gubernur atau Menteri. Lalu apa yang dapat dilakukan Bupati/walikota

terhadap izin tersebut padahal izin tersebut bertentangan dengan Rencana Tata Ruang Kabupaten/Kota?.

Pengawasan adalah tindakan hukum administrasi yang dilakukan pemerintah atau pemerintah daerah untuk mengetahui ada atau tidaknya pelanggaran. Pengawasan mempunyai dua dimensi, yaitu **internal** dan **eksternal**. Pengawasan eksternal ditujukan untuk memantau kepatuhan masyarakat, sedangkan pengawasan internal ditujukan terhadap instansi/pejabat pemerintah.

UUPR menetapkan hirarki Rencana Tata Ruang sedemikian rupa guna menjamin keterpaduan, sehingga Rencana Tata Ruang wilayah Kabupaten/Kota tidak boleh saling bertentangan dengan Rencana Tata Ruang daerah tetangganya serta dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, dan yang terakhir tidak boleh bertentangan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Namun demikian, UUPR tidak mengatur mekanisme untuk mengatasi kenyataan empirik bahwa banyak Rencana Tata Ruang Kabupaten/kota bertentangan dengan Rencana Tata Ruang Provinsi.

Kaidah-kaidah Multi Tafsir

Dalam UUPR terdahulu, kaidah-kaidah perilaku hanya diatur dalam Bab III mengenai Hak dan Kewajiban yang terdiri dari Pasal 4, 5 dan 6. Pasal 4 ayat (1) menyatakan :

“Setiap orang berhak menikmati manfaat ruang termasuk penambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang.”

Ketentuan dalam ayat ini dalam prakteknya melahirkan berbagai interpretasi. Selain pertanyaan apakah “ruang” yang dimaksud berkaitan dengan hak atas tanah yang bersangkutan, terhadap “ruang” publik, atau termasuk pada “ruang” yang secara hukum terkait dengan hak orang lain? Ada yang berpendapat ketentuan itu sesungguhnya mengatur dua kaidah (norma) berjenjang, yaitu :

- a. Hak menikmati pemanfaatan ruang;
- b. Hak menikmati penambahan nilai ruang.

Untuk dua kaidah berjenjang seperti itu lazimnya di antara keduanya diletakkan tanda “;” (koma). Penafsiran lain menyatakan bahwa kaidah yang kedua merupakan salah satu bentuk konkretisasi hak menikmati manfaat ruang. Pertanyaannya, selain hak menikmati penambahan nilai ruang, hak apa lagi yang termasuk dalam hak menikmati manfaat ruang ?

Pertanyaan selanjutnya berkaitan dengan anak kalimat “akibat penataan ruang”. Apakah mengacu kepada kedua kaidah tersebut atau pada yang terakhir saja ? Jika mengacu pada keduanya maka timbul pertanyaan, bagaimana sekiranya penataan ruang itu mengurangi hak seseorang untuk menikmati ruang? Perancang UUPR menunjuk pada ayat berikutnya, sebagai berikut:

“Setiap orang berhak untuk memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang”

Dalam Penjelasan disebutkan bahwa:

“Penggantian yang layak diberikan kepada orang yang dirugikan selaku pemegang hak atas tanah, hak pengelolaan sumberdaya alam seperti hutan, tambang, bahan galian, ikan, dan atau ruang, yang yang dapat membuktikan bahwa secara langsung dirugikan sebagai akibat

pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana tata ruang dan oleh perubahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang”

Persoalan hukum yang terdapat pada ayat (1) di atas, ternyata dijawab tidak dalam Batang Tubuh, melainkan dalam Penjelasan Ayat (2) huruf c, dan sebagaimana layaknya Penjelasan, maka hal ini berarti tidak mempunyai kekuatan mengikat yang kuat.

Ayat (2) huruf c itu sendiri mengandung beberapa persoalan hukum, yaitu:

- a. Dimanakah perlindungan bagi hak rakyat untuk memperoleh ganti rugi akibat pelaksanaan pembangunan yang **tidak sesuai** dengan rencana tata ruang ?
- b. Apakah rencana tata ruang cukup dijadikan bukti dan dasar bagi tuntutan ganti rugi atas perubahan nilai ruang ? Pertanyaan ini muncul sebab ditegaskan bahwa perubahan nilai ruang itu akibat penataan ruang, sementara Pasal 1 telah menetapkan definisi penataan ruang sebagai proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Kewajiban-kewajiban masyarakat diatur dalam Pasal 5, sebagai berikut:

- (1) Setiap orang berkewajiban **berperan serta** dalam memelihara kualitas ruang.
- (2) Setiap orang berkewajiban menaati Rencana Tata Ruang yang telah ditetapkan

Perumusan norma pada Ayat (1) sangat kabur (*vague norm*). Perumusan sebuah norma yang tegas akan berbunyi, “setiap orang berkewajiban dalam memelihara kualitas ruang”. Istilah peran serta (*participation*) dari perspektif hukum menunjukkan bahwa subjek hukum bersangkutan bukan pihak yang berkewajiban atau mempunyai tanggung jawab utama memelihara kualitas ruang. Dalam Pasal 24 ayat (1) ditegaskan bahwa, “*Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang pelaksanaannya dilakukan oleh Pemerintah*”. Berdasarkan pasal tersebut, maka pelaku utama penataan ruang adalah Pemerintah. Oleh karena itu terhadap subjek hukum selain Pemerintah, lazimnya tidak diletakkan “kewajiban”, melainkan “hak”, seperti yang diatur dalam Pasal 4 ayat (2) huruf b.

Penjelasan ayat (1) tersebut menyatakan bahwa “kewajiban dalam memelihara kualitas ruang merupakan pencemiran rasa tanggung jawab sosial setiap orang terhadap pemanfaatan ruang.” Penjelasan ini memuat kaidah yang jauh lebih tegas, dan mengandung satu makna bahwa “setiap orang berkewajiban dalam memelihara kualitas ruang”.

Kapasitas Kelembagaan yang Dibentuk Kurang Kuat

Aspek kelembagaan yang dimaksud tidak sebatas struktur organisasi, wewenang, tugas, dan fungsinya, tetapi lebih dari itu yaitu bagaimana menguji dan menilai apakah lembaga tersebut sudah efektif dan responsif dengan tuntutan untuk memecahkan berbagai masalah dalam penataan ruang. Untuk itu perlu dilakukan kajian yang komprehensif mengenai keberadaan kelembagaan beserta aspek-aspek yang melingkupinya.

Untuk kelembagaan di daerah, UUPR mengadopsi kelembagaan yang ada berdasarkan UU No.5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya, seperti PP No.6 tahun 1988 tentang Kordinasi Instansi Vertikal di Daerah. Penyelenggaraan penataan ruang wilayah Provinsi dilakukan oleh Gubernur dengan kewenangan yang lebih bersifat kordinatif. Penataan ruang wilayah Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Bupati/Walikota dengan kewenangan-kewenangan nyata (*action*), sesuai dengan prinsip Pasal

11 UU No. 5 Tahun 1974, yang menyatakan bahwa “titik berat otonomi daerah berada di Tingkat II” (Kabupaten/Kota). Di tingkat Nasional, Pasal 29 UUPR menyatakan kewenangan penataan ruang berada pada Presiden, dan menugaskan Presiden untuk menunjuk seorang Menteri yang bertugas mengkoordinasikan penataan ruang.

Dengan demikian UUPR mengatur bahwa kelembagaan dalam penyelenggaraan penataan ruang di tingkat nasional dilaksanakan oleh Menteri dan di tingkat Daerah dilaksanakan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota. Pengertian menyelenggarakan adalah suatu pengertian yang mengandung kewajiban dan wewenang dalam bidang hukum publik. Adapun tugas dan kewajiban Menteri dalam penataan ruang wilayah negara antara lain adalah memadukan kegiatan antar instansi pemerintah dengan masyarakat.

Untuk mengatasi kemungkinan terjadinya benturan kepentingan di antara instansi sektoral, maka UUPR telah menyatakan dengan tegas perlunya koordinasi. Dalam hal ini kemudian menugaskan kepada Presiden untuk menunjuk seorang menteri yang bertugas mengkoordinasikan penataan ruang. Tugas koordinasi tersebut meliputi keseluruhan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Adapun sektor yang berada di bawah koordinasi menteri tersebut antara lain kehutanan, pertambangan, pertanian, pariwisata, permukiman, perindustrian dan perdagangan.

Di atas kertas misi yang diamanatkan oleh UUPR tersebut relatif jelas, yakni terkoordinasikannya wewenang, tugas, dan kewajiban setiap instansi dalam penataan ruang, baik secara struktural, substansial, maupun fungsional. Namun demikian apabila kita tilik lebih jauh apa yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan erat dengan penataan ruang, maka tugas menteri yang mengkoordinasikan tidak ringan, sebab masing-masing instansi sektor tersebut didukung (*di-backup*) oleh dasar hukum yang kuat dalam pelaksanaan wewenang, tugas, dan kewajibannya masing-masing. Tentu saja masing-masing peraturan perundang-undangan sektor tersebut tidak ada sama sekali, baik eksplisit maupun implisit, suatu klausul yang menyatakan misalnya bahwa dalam hal terkait dengan wewenang penataan ruang (di sektornya), maka perlu berkoordinasi dengan Menteri yang bertanggung jawab dalam mengkoordinasikan penataan ruang. Hal ini dapat dilihat, misalnya di sektor pertambangan, pada Pasal 29 Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan disebutkan bahwa: *“tata usaha, pengawasan pekerjaan usaha pertambangan dan pengawasan hasil pertambangan dipusatkan kepada Menteri Pertambangan”*. Demikian juga di sektor pengairan disebutkan bahwa *“Menteri Pertanian diserahi tugas, wewenang dan tanggung jawab untuk mengkoordinasikan segala pengaturan usaha-usaha perencanaan, teknis, pengawasan, perusahaan, pemeliharaan, serta perlindungan dan penggunaan air dan atau sumber-sumber air”*.

Demikian pula dalam Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyatakan bahwa: *“penetapan wilayah-wilayah hutan dilakukan oleh Menteri yang mengurus urusan kehutanan”*. Namun tidak disebutkan bahwa dalam hal penetapan wilayah-wilayah hutan tersebut, harus terlebih dahulu berkoordinasi dengan Menteri yang bertanggung jawab dalam mengkoordinasikan penataan ruang. Contoh lainnya dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, dikatakan bahwa “Pemerintah berwenang untuk menetapkan wilayah-wilayah tertentu sebagai wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan”, namun tidak disebutkan siapa yang berwenang menetapkan tersebut, apakah Presiden, setingkat Menteri? lalu Menteri apa yang diserahi wewenang menetapkan wilayah-wilayah tersebut? Semua hal tersebut masih tidak jelas. Demikian pula dalam PP No. 68/1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian

Alam, menyebutkan bahwa dalam penataan batas dilakukan oleh Panitia Batas yang keanggotaan dan taat kerjanya ditetapkan oleh Menteri.

Berdasarkan pandangan-pandangan di atas, maka dalam proses penyusunan UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dirumuskan untuk menjawab beberapa persoalan yang tidak terjawab dalam UU Nomor 24 tahun 1992 melalui 3 isu pokok, yaitu:

1. Penguatan instrumen pengendalian tata ruang;
2. Penguatan aspek kelembagaan penatataan ruang
3. Penguatan hak-hak masyarakat

Implikasi Pengaturan Sanksi

UU Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang mengatur tiga bentuk sanksi, yaitu sanksi administrasi (Pasal 62 sampai dengan 64), sanksi perdata (Pasal 66, 67, dan 75), dan sanksi pidana (Pasal 69 sampai dengan 74). Sepintas sederetan pasal-pasal tersebut akan mampu menutupi celah yang terdapat dalam undang-undang sebelumnya dalam hal pengendalian tata ruang.

Sisi lain yang terkait dengan proses pembuatan undang-undang adalah keseimbangan, keselarasan antara kesadaran hukum yang ditanamkan dari atas oleh penguasa negara (*legal awareness*) dengan perasaan hukum masyarakat yang bersifat spontan dari rakyat (*legal feeling*).

Dalam kondisi yang demikian diharapkan budaya hukum (*legal culture*) dapat tumbuh lebih baik. Penegakan hukum yang ideal harus disertai kesadaran bahwa penegakan hukum merupakan sub-sistem sosial, sehingga pengaruh lingkungan cukup berarti, seperti pengaruh perkembangan politik, ekonomi, sosial budaya, hankam, iptek, pendidikan dan sebagainya. Lebih ideal lagi apabila para penegak hukum menyadari sepenuhnya bahwa supremasi hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara merupakan salah satu refleksi dan bahkan prakondisi sistem pemerintahan yang demokratis dan berwibawa. (Muladi, 1997).

Persoalan sanksi pidana dalam rangka revisi UUPR muncul dari anggapan sementara kalangan bahwa rusaknya struktur dan merosotnya kualitas tata ruang disebabkan karena UUPR tidak mengatur sanksi pidana. Kasus tata ruang “Cekungan Bandung” adalah salah satu contoh dimana Rencana Tata Ruang hanyalah kebijakan di atas kertas.

Bagian ini dimulai dengan sebuah pertanyaan, apakah pengaturan sanksi pidana dalam Undang-undang Penataan Ruang akan membuat pengendalian pemanfaatan ruang berjalan lebih efektif ?

Kepatuhan terhadap peraturan hukum dapat timbul dari beberapa sebab. **Pertama**, rasa takut terhadap ancaman sanksi dan paksaan, seperti pencabutan izin, hukuman kurungan, denda, dan sebagainya (*hard enforcement*). Kepatuhan hukum seperti ini sangat tergantung pada konsistensi aparat penegakan hukum. Sekali konsistensi itu dilanggar atau intensitas pengawasan menurun, maka potensi pelanggaran semakin besar. Dalam hal ini kepatuhan hukum masyarakat tergantung pada faktor aparat penegak hukum. **Kedua**, kepatuhan yang dilakukan atas keinginan masyarakat itu sendiri (*soft enforcement*). Dalam hal ini kepatuhan hukum timbul dari kesadaran masyarakat, yang dikenal sebagai “kesadaran hukum”. Kedua sebab tersebut di atas sama pentingnya, walau untuk penegakan jangka panjang kepatuhan yang didasarkan pada kesadaran hukum terbukti lebih efektif.

Dengan demikian, pengaturan sanksi pidana yang berat sekalipun tidak akan bermanfaat apabila pengawasan atau penegakan hukum tidak berjalan. Akan tetapi, situasi ini akan jauh lebih baik daripada “tidak terdapat sanksi apapun yang dapat diterapkan bagi pelanggar hukum”.

Sejalan dengan asas pencegahan (*the precautionary principle*) dan asas pengendalian (*principle of restraint*) yang juga merupakan syarat kriminalisasi, menyatakan bahwa sanksi pidana hendaknya baru dimanfaatkan apabila instrumen hukum lain tidak efektif, yang dalam hukum pidana dikenal sebagai asas subsidiaritas atau “*ultima ratio principle*” atau “*ultimum remedium*”.

Pertanyaan selanjutnya, siapa dan perilaku seperti apa yang layak diganjar oleh sanksi pidana? Terhadap siapa atau pelaku yang dikenakan sanksi pidana, UU 26 tahun 2007 telah menjawab secara lugas, yaitu orang perseorangan atau badan hukum (korporasi). Sementara terhadap perilaku yang dikategorikan sebagai tindak pidana (kriminalisasi), masih menjadi persoalan. Apakah perilaku itu layak dikategorikan sebagai sebuah kejahatan dan pelanggaran berat sehingga patut diganjar dengan sanksi yang berat?

Sanksi pidana yang diatur dalam Pasal 69 sampai pasal 71 UU Nomor 26 tahun 2007 ternyata ditujukan pada perilaku yang melanggar kewajiban yang diatur dalam Pasal 61, yaitu:

- a. Menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
- b. Memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang;
- c. Mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang; dan
- d. Memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Anehnya, pasal 62 dan 63 memberikan sanksi administratif terhadap perilaku serupa, sehingga dalam penerapannya akan menimbulkan kerancuan. Sesungguhnya pelanggaran terhadap ketentuan pasal 61 itu merupakan pelanggaran administrasi atau pidana? Penulis kira disini ada kekeliruan pemahaman terhadap asas *ultimum remedium*. Sebab secara prinsip pelanggaran atau kesahahan pada tataran hukum administrasi harus diselesaikan oleh instrumen hukum administrasi, kecuali dalam pelanggaran hukum administrasi itu memang ditemukan unsur-unsur tindak pidana. Unsur-unsur tindak pidana itu sayangnya tidak dirumuskan dengan jelas dalam UU 26 tahun 2007, sehingga sulit untuk ditegakkan.

Ketentuan pidana yang agak “unik” karena belum lazim dalam sistem hukum kita, terdapat dalam Pasal 73 ayat (1) menyatakan:

“Setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (7), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan dengan paling banyak Rp. 500.000.000”

Unsur tindak pidana muncul berdasarkan asumsi bahwa selayaknya pejabat pemberi izin pasti mengetahui rencana tata ruang, dan logika hukum (*ratio legis*) tidak mungkin pejabat memberikan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang karena izin itu sendiri merupakan instrumen pengendalian, dan pengendalian itu sendiri merupakan tugas dan wewenangnya. Apabila pejabat memberikan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, “patut diduga” terdapat unsur kolusi, korupsi dan nepotisme. Jadi dilihat dari tujuan hukumnya, ketentuan Pasal 73 itu merupakan sumbangan berharga bagi dunia hukum pidana.

Persoalannya, jika benar Pasal 37 itu didasarkan pada asumsi di atas, dalam pembuktiannya masih menjadi persoalan. Sekiranya unsur korupsi yang menjadi sasaran kriminalisasi, bukankah itu sudah diatur dalam KUHP dan UU Tindak Pidana Korupsi, yang sanksinya jauh lebih berat ?

Mengenai sanksi perdata yang terdapat dalam Pasal 66, juga dirumuskan secara kabur. Tidak jelas siapa yang digugat dan tidak jelas pula objek yang digugat atau objek yang menjadi sengketa.

Dengan demikian, adanya ketentuan sanksi pidana dalam UU 26 tahun 2007 tersebut menurut penilaian penulis tidak akan banyak mengubah karakter penataan ruang sebelumnya dan masih hanya sebatas “macan kertas”. Jika hal itu terjadi, secara moral penulis ikut bertanggung jawab karena sebagai anggota tim ahli tidak cukup intensif mengawal proses perancangannya. Untuk itu saya mohon maaf !